

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

УДК 338.2

Татьяна Владимировна Юрьева,
д.э.н., профессор, зав. кафедрой управления проектами и программами Международного института государственной службы и управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва
Эл. почта: tv.yuryeva@migsu.ru

Рассматривается механизм взаимодействия публичных и частных партнеров при реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства. Анализируется зарубежный опыт, определяются основные предпосылки становления и развития государственно-частного партнерства в современной российской экономике.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проектное управление, публичный партнер, частный партнер.

Tatiana V. Yurieva,
Doctorate of Economics, Professor, Head of Department of Project Management, International Institute of Public Administration and Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow
E-mail: tv.yuryeva@migsu.ru

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE MODERN ECONOMY: FOREIGN EXPERIENCE AND RUSSIAN PRACTICE

The mechanism of interaction between the public and private partners at realization of projects in the form of public-private partnership is given. Foreign experience is analysed; the key prerequisites of the establishment and development of public-private partnerships in modern Russian economy are identified.

Keywords: public-private partnerships, project management, public partner, private partner.

1. Введение

Создание в Российской Федерации инновационной социально ориентированной экономики, обеспечение устойчивых темпов экономического роста определенного качества, конкурентоспособности всех факторов ведения бизнеса [1] требуют оптимизации управления в целом, использования новых инструментов и методов. Одним из них является более активное применение принципов и механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП; Государственно-частное партнерство – перевод с английского public-private partnership, PPP (public – государство, private – частный, partnership – партнерство) на различных уровнях хозяйствования. Такая форма сотрудничества, ориентированная на привлечение частных инвестиций в экономику, улучшение качества общественных благ, предоставляемых государством, широко используется во многих странах.

Вместе с тем российская практика показывает, что механизм взаимодействия публичных и частных партнеров в рамках ГЧП все еще детально не определен. Большинство частных инвесторов до сих пор считают невыгодным для себя участие в реализации проектов на базе ГЧП. Отсутствует нормативно-правовая база, фиксирующая содержание и формы ГЧП.

Вопросам теории и практики ГЧП уделяется существенное внимание в трудах отечественных и зарубежных ученых. Это научные работы таких отечественных специалистов как А.А.Алпатов, В. Г. Варнавский, А. Г. Зельднер, В. А. Кабашкин, В.В. Кнауэс, В.В. Максимов и др. Среди зарубежных ученых следует выделить труды таких исследователей как Джеффри Делмон, Викрам Каттари, Филипп Марин, Эдвард Фаркухарсон и др.

В имеющихся научных публикациях акцентируется внимание на том, что ГЧП – это эффективная форма сотрудничества государства и частного бизнеса в процессе реализации социально значимых проектов, имеющая большой потенциал развития. На сегодняшний день подробно изучена специфика ГЧП при реализации инфраструктурных проектов в таких отраслях экономики как транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, энергетика и др. Все больше объектом исследований становятся проекты ГЧП в инновационной и социальной сфере. Вместе с тем ряд вопросов все еще недостаточно изучены. В частности, предметом дискуссий продолжает оставаться само понятие государственно-частного партнерства, форм и механизмов осуществления проектов на его принципах. Все это определяет актуальность дальнейшего изучения теоретических основ, накопленного зарубежного и отечественного опыта в области ГЧП.

2. Государственно-частное партнерство: содержание, предпосылки становления и развития

Изучение мировой и отечественной практики показывает, что сотрудничество публичных и частных партнеров в экономике берет свое начало с XVI века. В современном понимании категория «государственно-частное партнерство» была введена в научный оборот в 80-ые годы XX века. Одним из первых самостоятельных исследований механизма ГЧП является отчет, подготовленный в 2001 году Институтом государственно-политических исследований (Institute for Public Policy Research), в Великобритании. В нем под ГЧП понимаются «отношения по разделению рисков, основанные на взаимной заинтересованности публичного сектора, с одной стороны, и одного или нескольких представителей частного (благотворительного) сектора – с другой, и нацеленные на достижение согласованного материального результата и (или) на оказание общественно-значимых услуг» [2]. В последующем аналогичные определения ГЧП были представлены и в иных научных публикациях, в том числе и в отчетах, выполненных под эгидой Мирового банка.

Для России идея использования инструментария ГЧП также не является абсолютно новой. Например, все российские железные дороги, построенные в 1860–1890-е гг., были сооружены на основе концессии с привлечением частных инвестиций. Концепция сотрудничества публичного и частного секторов

экономики стала предметом теоретических исследований, практических рекомендаций в нашей стране лишь в последнее десятилетие, что связано с необходимостью решения новых задач устойчивого развития в условиях глобализация и социализация экономики. В этой связи государство в целях повышения качества закрепленных за ним общественно значимых функций и определенной ограниченности бюджетных средств начинает все более активно привлекать средства частного сектора. В свою очередь частные структуры в условиях усиления конкуренции все больше заинтересованы в новых объектах инвестирования, а также в государственной поддержке.

В России пока отсутствует единое понимание сущности ГЧП на государственном, законодательном уровне. Вместе с тем оно фрагментарно используется в различных нормативных документах (Бюджетный кодекс РФ, Паспорта некоторых федеральных целевых программ и др.). Несмотря на отсутствие федерального законодательства во многих российских регионах разработаны и приняты отдельные нормативно-правовые акты, закрепляющие понятие ГЧП, его формы и позволяющие реализовывать проекты на принципах ГЧП на региональном и муниципальном уровне.

Среди российских ученых и экспертов существуют разные подходы к пониманию сущности ГЧП. Например, В. Г. Варнавский считает, что в теоретическом контексте ГЧП – это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального социально-экономического развития и планирования. На практике – это конкретные проекты, реализуемые государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности [3].

На наш взгляд, наиболее глубоко сущность ГЧП раскрыта в определении, представленном специалистами Дирекции государственно-частного партнерства при Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». По их мнению, «ГЧП – это привлечение органами государственного и (или) муниципального

управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания» [4]. Важным в этом определении является то, что в нем предлагается рассматривать под ГЧП исключительно проекты, заключенные на контрактной основе, с определением прав и обязанностей участников партнерства.

В результате длительных дискуссий о необходимости федерального законодательства по ГЧП Правительством РФ 13 марта 2013 года был внесен в Государственную Думу РФ законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (рассмотрен 26 апреля 2013 года в первом чтении). В данном законопроекте под ГЧП понимается «взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный и публичный партнер принимают на себя обязательства» [5].

Несомненно, взаимодействие публичного и частного секторов в виде ГЧП должно быть выгодно всем участникам и обществу в целом. Публичные и частные партнеры заинтересованы в успешном исполнении проектов, но в тоже время каждая из сторон партнерства ориентирована на собственные цели. Каждый участник проекта самостоятельно определяет цели и интересы, с учетом которых производится оценка выгодности проекта. Экономические интересы участников могут не совпадать и более того, иметь противоположную направленность. Поэтому на этапе разработки проектов необходимо существенное внимание уделять выявлению интересов заинтересованных лиц и в последующем эффективно ими управлять. Надо учитывать, что государство, заключая

договор с частными партнерами, руководствуется не только чисто предпринимательскими мотивами, но и общественными интересами, которые часто требуют отступления от рыночных критериев поведения [6].

В мировой практике используются различные механизмы, позволяющие эффективно выполнять проекты ГЧП. В публикациях по проблемам ГЧП, как правило, выделяются пять основных моделей партнерства публичного и частного сектора: оператора; кооперации; концессии; лизинга и договора [7]. Указанные модели ГЧП реализуются на практике посредством определенных механизмов (например, строительство – эксплуатация/управление – передача (концессия)).

В последнее время все чаще между публичными и частными партнерами используется такая форма как «контракт жизненного цикла». В этом случае публичный партнер не инвестирует средства в объект соглашения. Проектирование, строительство и сдача объекта в эксплуатацию ведется за счет средств подрядчика. Публичный партнер финансирует не сам объект, а только сервисные услуги действующего объекта в течение всего срока его эксплуатации по принципу «нет сервиса – нет оплаты». Выполнение проектов посредством такой модели ГЧП позволяет ускорить сроки введения объекта в эксплуатацию, поскольку оплата сервиса со стороны публичного партнера возникает только после его ввода в эксплуатацию. Кроме того, более широко используются инновации и высокие технологии, поскольку средства, сэкономленные в результате их применения, поступают непосредственно подрядчику. Создаются предпосылки для выполнения работ на высоком качественном уровне, так как в случае сбоев все расходы на ремонт объекта осуществляются подрядчиком. Все это приводит к существенному снижению стоимости объекта и его обслуживания, более рациональному расходованию средств, уменьшению технологических и проектных рисков. Именно на таких принципах реализуется проект создания высокоскоростной железнодорожной магистрали, соединяющей Москву и Санкт-Петербург, который должен быть завершен в 2018 году.

К основным формам ГЧП относятся: концессия; соглашение о разделе продукции; аренда; особые экономические зоны; инфраструктурные обли-

гации и др. Наиболее распространенной формой ГЧП является концессия, которая используется более чем в 120 странах мира. В России концессия, например, широко используется при создании и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры. При этом концессия может быть с полной оплатой пользования платными дорогами (пользователь платит значительную часть стоимости строительства и содержания дорог) или с условной системой оплаты за пользование платными дорогами, где органы государства платят строителю (если органы государственного управления считают, что пользователь не должен платить).

В настоящее время реализация проектов на основе принципов ГЧП, особенно инфраструктурных проектов, связывается с деятельностью Инвестиционного фонда Российской Федерации, средства которого в соответствии с законодательством можно использовать только на условиях ГЧП. За счет ресурсов этого фонда осуществляется поддержка приоритетных для государства и регионов конкретных инвестиционных проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры государственного или муниципального значения, без которой эти проекты не могут быть реализованы. Однако объем этой поддержки не может превышать 75% акционерного капитала проектной компании или (в случае предоставления гарантии) 60% заемных средств, привлекаемых для реализации проекта. В частности, стоимость инвестиционного проекта «Строительство нового выхода на московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск» оценивается в 23661 млн. рублей, из них более 13,0 млн. руб. приходится на средства Инвестиционного фонда РФ.

3. Проекты государственно-частного партнерства в зарубежных странах

В различных странах используются разные нормативно-правовые механизмы регулирования деятельности ГЧП. При этом не во всех странах имеется самостоятельное законодательство в области ГЧП. Часто реализация проектов между публичными и частными партнерами регулируется посредством нормативно-правовых актов. В большинстве стран на федеральном уровне

отсутствует самостоятельный орган государства, выполняющий функции регулирования отношений ГЧП.

Во Франции существует Контракт государственно-частного партнерства, введенный Постановлением французского правительства № 2004-559 от 17 июня 2004 г. В Испании введен в действие с 2003 года Закон «О концессии государственной недвижимости». Проекты на основе ГЧП в этой стране регулируются Институтом концессий, Министерством развития, Министерством науки и инноваций, Центром индустриально-технологического развития (CDTI). В Польше существует Закон о государственно-частном партнерстве, действующий с конца 2008 года. В последующем был также принят Закон о концессиях на строительные работы или услуги (09 января 2009 г.).

В Турции, ЮАР отношения ГЧП закреплены на конституциональном уровне. Кроме того, в Турции с середины 90-х годов XX века введен в действие закон «Об осуществлении некоторых инвестиций и услуг в рамках модели «Строй-Эксплуатация-Передача». Функция отбора и контроля проектов ГЧП закреплена за Государственной плановой организацией при Совете министров Турции. В ЮАР также имеются самостоятельные нормативно-правовые и подзаконные акты в сфере ГЧП. Следует обратить внимание, что в ЮАР имеется нормативный регламент, регулирующий ГЧП на муниципальном уровне. Представляется, что данный опыт целесообразно учесть при формировании нормативно-правовой базы ГЧП в Российской Федерации.

В США правовые отношения в области ГЧП определяются соответствующей статьей Свода законов США о порядке применения соглашений о сотрудничестве между органами федеральной государственной власти и местными органами власти, а также иными заинтересованными контрагентами [8].

В мировой практике используются различные модели системы управления проектами ГЧП. В ЮАР существует самостоятельное управление по ГЧП, состоящее из различных подразделений (финансовое, юридическое, развитие бизнеса, проектно-оценочное, муниципальное). Деятельность такого управления осуществляется за счет бюджетных средств государства. К полномочиям Управления ГЧП

относится рассмотрение и анализ технико-экономических обоснований по предлагаемым проектам, организация и проведение публичных тендеров, заключение контрактов с их победителями, надзор и контроль.

В странах с социально ориентированной рыночной экономикой концепция ГЧП не получила широкого распространения. Это связано с высокой ролью государства в сфере предоставления населению социально значимых товаров и услуг, подкрепленной высокими ставками налогообложения. Имеющиеся проекты ГЧП реализуются в основном на муниципальном уровне.

В Китае проекты ГЧП осуществляются на основе доминирующей роли государства, что объясняется спецификой политического и экономического устройства страны. Такой подход в определенной мере противоречит современному пониманию ГЧП.

Проекты на основе ГЧП ведутся во многих отраслях и сферах экономики зарубежных стран. Прежде всего, это проекты, направленные на развитие инфраструктуры: транспорт, ЖКХ, телекоммуникации, энергетика. В Испании, например, за последние десять лет на принципах ГЧП реконструирована практически вся транспортная инфраструктура. В Китае проекты ГЧП используются при строительстве железных дорог, линий метрополитена. Больше половины инфраструктурных объектов, предназначенных для проведения Олимпийских игр в Пекине, была построена на основе механизмов ГЧП.

Принципы ГЧП используются в сфере безопасности и общественного порядка, недвижимости (строительство и эксплуатация общественных зданий, муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах). Все большее распространение проекты ГЧП получают в социальной сфере (здравоохранение, образование, культура). В ЮАР на принципах ГЧП создана сеть недорогих аптек. В сфере культуры во Франции, если контракт ГЧП заключается с музеем, то частному партнеру может быть дано разрешение сдавать его залы в аренду за плату для организации каких-либо престижных мероприятий. В научной сфере инструменты ГЧП все чаще используются при создании технопарков и кластеров, развитии экологической инфраструктуры.

4. Перспективы развития государственно-частного партнерства в российской экономике

Несмотря на определенные усилия, которые предпринимаются государством и обществом, ГЧП не получило должного развития в российской экономике. Проекты ГЧП реализуются в основном под давлением государства, без должной инициативы и заинтересованности частного сектора, отсутствует четкий и эффективный механизм взаимодействия между публичными и частными партнерами.

Сложившаяся ситуация во многом определяется тем, что в обществе нет четкого понимания сущности ГЧП. В ряде случаев допускается слишком широкое понимание категории «государственно-частное партнерство», под которым рассматривается любое взаимодействие публичного и частного сектора. Например, такая традиционная форма государственного регулирования экономики как «государственные закупки» классифицируется как форма ГЧП. Вместе с тем под последним в мировой практике понимаются только инвестиционные проекты, выполняемые на основе проектного финансирования.

Важнейшей предпосылкой повышения эффективности ГЧП является его рассмотрение с позиций единой системы, включающей федеральный, региональный и местный уровень управления. Это позволит обеспечить единую стратегию развития ГЧП на уровне государственного и муниципального управления, содействовать выполнению стратегических задач в области модернизации, социализации российской экономики и ее инновационной направленности.

К основным факторам, сдерживающим развитие ГЧП в России, можно отнести следующие: отсутствие единой стратегии развития на государственном уровне; несовершенство нормативно-правовой базы; отсутствие четких критериев, позволяющих оценить социально-экономическую эффективность проекта; изменение правил в процессе реализации проектов; низкий уровень отбора проектов, отсутствие реальной конкуренции; недостаточная прозрачность процедур ведения проектов; недостаточный уровень квалификации государственных и муниципальных служащих; низкая кредитоспособность регионов и муниципальных образований; нечеткое

разделение возможных рисков и ответственности при их наступлении.

Дальнейшее развитие института ГЧП также требует его разграничения со сложившейся в стране контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Необходимо также согласование понятийного аппарата, принципов и механизмов ГЧП, закрепленных в общем федеральном законе, с нормами, регулирующими деятельность отдельных форм партнерства (концессия и др.).

5. Заключение

Государственно-частное партнерство является неотъемлемым элементом современной экономики, позволяющим повысить качественный уровень общественных благ, предоставляемых государством, не прибегая к росту налогового бремени для основных слоев населения. Мировая практика показывает, что в последнее время инструменты ГЧП стали все активнее использоваться также в целях разработки и внедрения передовых технологий, укрепления позиций национального бизнеса, его продвижения на мировой рынок, формирования положительного имиджа страны в целом. Анализ тенденций развития ГЧП за рубежом показывает, что сейчас это взаимодействие реализуется преимущественно на основе программно-целевого подхода, качественно новой модели, позволяющей обеспечить более высокую степень сотрудничества публичных и частных структур в условиях новой экономики.

Успешная реализация принципов ГЧП в российской экономике требует четкого определения данной категории на законодательном уровне с учетом проектного подхода, создания предпосылок для развития данного института на различных уровнях управления и прежде всего на региональном и муниципальном уровне.

Литература

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, 12 декабря 2012 года. URL.: <http://президент.рф/news/17118>
2. Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships. – London, Institute for Public Policy Research, 2001. – 285 p.
3. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые

вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011, № 9. С. 41–50.

4. Государственно-частное партнерство // Государственно-частное партнерство в России. URL.: http://pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/block/letter/%D0%93

5. Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в РФ». URL.: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/24481.html>

6. Юрьева Т.В. Управление проектами и приоритетными программами // Экономический анализ: теория и практика. 2012, № 36 (291). С. 23–29.

7. Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации / В.А. Кабашкин. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012 – 120 с.

8. Государственно-частное партнерство за рубежом. URL.: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign>

References

1. Message from the President to the Federal Assembly of the Russian Federation, December 12, 2012. URL.: <http://президент.рф/news/17118>
2. Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships. – London, Institute for Public Policy Research, 2001. – 285 p.
3. Varnavskiy V.G. Public-Private Partnership: Some Aspects of the Theory and Practice // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 2011, № 9. S. 41–50.
4. Public-Private Partnership // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii. URL.: http://pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/block/letter/%D0%93
5. Draft Federal Law № 238827-6 «On the Basis of Public-Private Partnerships in the Russian Federation.» URL.: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/24481.html>
6. Yurieva T.V. Management of projects and priority programs // Ekonomicheskij analiz: teoriya i praktika. 2012, № 36 (291). S. 23–29.
7. Kabashkin V.A. Public-Private Partnerships in the Regions of the Russian Federation / V.A. Kabashkin. – M.: Izdatelskij dom «Delo» RANHiGS, 2012 – 120s.
8. Public-Private Partnerships Abroad. URL.: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign>